

# El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los Estatutos Universitarios<sup>1</sup>

María-Catalina Nosiglia y Verónica Mulle

## RESUMEN

Las políticas de educación superior de las últimas décadas del siglo XX se orientaron a establecer nuevas regulaciones en torno de la relación entre el Estado, las universidades y la sociedad. En Argentina, la Ley de Educación Superior (LES) 24.521 sancionada en 1995 incluyó un conjunto de disposiciones con respecto al gobierno del sistema y las instituciones que reflejan, en parte, esas nuevas orientaciones en materia de gobierno y gestión. El espíritu de estas disposiciones no rompe radicalmente con las características tradicionales del gobierno universitario de impronta reformista –altos grados de autonomía y autarquía, gobierno colegiado–, pero introduce algunos cambios en la composición y distribución de funciones entre los órganos de conducción y nuevas formas de regulación. El objetivo de este trabajo es identificar los cambios en el gobierno de las universidades argentinas a partir de la sanción de la LES, estableciendo con qué alcances y por cuáles características optaron las universidades dentro de los márgenes que les otorga la norma y que se plasmaron en los nuevos Estatutos universitarios.

**Palabras clave:** educación superior, universidades públicas, gobernabilidad, autonomía universitaria, Argentina.

### María-Catalina Nosiglia

[catinosiglia@gmail.com](mailto:catinosiglia@gmail.com)

Argentina. Profesora en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Profesora adjunta regular a cargo de la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación; dirige Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación. Temas de investigación: desarrollo histórico de la política educacional, educación superior, legislación universitaria, Argentina.

### Verónica Mulle

[v.mulle@gmail.com](mailto:v.mulle@gmail.com)

Argentina. Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación en el marco de Proyectos UBACYT del Programa Política y Educación; adscrita a la Cátedra de Política Educacional en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Temas de investigación: política educativa, historia y educación, legislación universitaria, educación superior, Argentina.

<sup>1</sup> Este trabajo es un avance y actualización de un estudio iniciado en 2009, en el que se realizó una primera aproximación analizando veinte estatutos de universidades nacionales (véase Nosiglia y Mulle, 2009).



## O governo das insittuições universitárias a partir de Lei de Ensino Superior 24.521: uma análise dos estatutos universitários

### RESUMO

As políticas de ensino superior das últimas décadas do século 20 foram orientadas para o estabelecimento de novas regulações em torno da relação entre o Estado, as universidades e a sociedade. Na Argentina, a Lei de Ensino Superior (LES) 24.521, sancionada em 1995, incluiu um conjunto de disposições em relação ao governo do sistema e às instituições que refletem, em parte, essas novas orientações na matéria de governo e gestão. O espírito dessas disposições não se afasta radicalmente das características tradicionais do governo universitário de caráter reformista (altos graus de autonomia e autarquia, governo colegiado), porém introduz algumas mudanças na composição e distribuição de funções entre os órgãos de condução e novas formas de regulação. O objetivo deste trabalho é identificar as mudanças no governo das universidades argentinas a partir da sanção da LES, estabelecendo com quais alcances e por quais características optaram as universidades dentro das margens outorgadas pela norma e que foram plasmadas nos novos Estatutos universitários.

**Palavras chave:** ensino superior, universidades públicas, governabilidade, autonomia universitária, Argentina.

## The government of universities as of the Law of Higher Education 24.521: analysis of university status

### ABSTRACT

Higher education policies of the last decades of the 20th century pointed at establishing new regulations around the relationship between the state, universities and society. In Argentina, the Law on Higher Education (LES) 24.521 passed in 1995 included a set of provisions related to the government of the system and institutions that, partially, reflect the new focus with regard to government and management. The spirit of these provisions does not break with the traditional characteristics of the university government with a reformist imprint –high degrees of autonomy and autarchy, collegiate government–, but introduces some changes in the composition and distribution of functions among the leading organs and new forms of regulation. The objective of this article is to identify the changes in the government of Argentine universities as of the approval of the LES, establishing scopes and characteristics chosen by the universities within the room granted by the norm and that were reflected in the new university statutes.

**Key words:** higher education, public universities, governability, university autonomy, Argentina.

**Recepción:** 29/05/13. **Aprobación:** 28/02/14.



## Introducción

Las políticas de educación superior de las últimas décadas del siglo XX se orientaron a establecer nuevas regulaciones en torno de la relación entre el Estado, las universidades y la sociedad. Las críticas sostenidas por organismos internacionales y algunos especialistas apuntaron a cuestionar los mecanismos de regulación del Estado frente a las instituciones, así como los procesos de toma de decisiones y gestión al interior de las universidades.

En Argentina, la Ley de Educación Superior (LES) 24.521, sancionada en 1995, incluye un conjunto de disposiciones con respecto al gobierno del sistema y las instituciones que reflejan, en parte, esas nuevas orientaciones en materia de gobierno y gestión. El espíritu de estas disposiciones no rompe radicalmente con las características tradicionales del gobierno universitario de fuerte impronta reformista –altos grados de autonomía y autarquía, gobierno colegiado en el que participan profesores, graduados y estudiantes–, pero introduce algunos cambios en la composición y distribución de funciones entre los órganos de conducción y nuevas formas de regulación. Estas disposiciones fijadas en la LES determinaron que la mayor parte de las universidades nacionales tuvieran que modificar sus estatutos de acuerdo con las nuevas prescripciones.

El objetivo de este trabajo es identificar los cambios en el gobierno de las universidades argentinas a partir de la sanción de la LES, estableciendo con qué alcances y por cuáles características optaron las universidades dentro de los márgenes que les otorga la norma y que se plasmaron en los nuevos estatutos universitarios. Asimismo, se propone comparar el gobierno de las instituciones universitarias diferenciándolas entre, por un lado, las tradicionales, y por otro, las jóvenes, a fin de encontrar relaciones entre las trayectorias histórico-institucionales y la elección de las formas de organización político administrativa.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero se abordan algunos conceptos teóricos para

el estudio del gobierno universitario y se describen las políticas universitarias que se instalaron en la década de los noventa, destacando los supuestos y orientaciones que han tenido mayor influencia en la fijación de lineamientos para el gobierno de las universidades. En el segundo apartado, se realiza una breve revisión sobre la regulación del gobierno de las universidades fijada por el Estado en la normativa histórica en Argentina. En el tercer apartado, se analizan los contenidos de los Estatutos universitarios en materia de gobierno –órganos, funciones y composición–. Finalmente, se presentan las conclusiones del análisis y algunas reflexiones sobre los hallazgos y restricciones sobre el objeto de indagación.

## Algunas notas teóricas para el estudio del gobierno universitario

El abordaje conceptual sobre el gobierno en general puede realizarse siguiendo una triple perspectiva: como conjunto de actores –individuos o grupos que poseen autoridad en un sistema político y lo determinante del poder es quién ocupa el cargo y sus cualidades personales–; como conjunto de funciones –actividades que intervienen en la dirección política de la sociedad y remiten a la escisión entre política y administración (burocracia) como dos ámbitos con funciones precisas y complementarias–, o como conjunto de instituciones –cuyas atribuciones para el ejercicio del poder dependen de un determinado ordenamiento legal y constitucional con independencia de las personas que temporalmente las integran– (Orlandi y Zelazink, 1997; Pegoraro y Zulcovsky, 2006).

Desde la primera perspectiva, en el análisis de la participación de los actores en el gobierno universitario se tiene que tener en cuenta que este ámbito está atravesado por, al menos, dos lógicas cuya articulación produce ciertas tensiones: por un lado, la lógica democrática, que demanda la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto de la mayoría; y por otro lado, la lógica académica, apoyada en la división del trabajo docente de acuerdo con un orden

jerárquico, las reglas de producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito (Camou, 2008). La ciudadanía universitaria que se les atribuye a los diferentes actores universitarios es, justamente, construcción y resultado de la articulación de ambas lógicas.

Desde la segunda perspectiva, el abordaje del gobierno permite distinguir entre funciones legislativas y ejecutivas. Tomando los aportes de la ciencia política, se entiende como atribución primaria de la función legislativa la normación –formación del Derecho Positivo como medio para la construcción del propio ordenamiento jurídico–, la sanción de leyes que son una regla imperativa abstracta, de contenido general, y se aplican no en un caso específico, sino en todos los casos que se ajustan a la condición de aplicación de la regla (Görlitz, 1980; De Vedia, 1974; Guido, 1957). A diferencia del acto legislativo, la función ejecutiva se caracteriza por la aplicación no contenciosa del derecho y fundamentalmente por su alcance siempre particular, recayendo en una situación, un caso o un individuo determinado. No se restringe a las actividades necesarias para hacer efectivas las leyes, sino que abarca además toda la acción desarrollada ininterrumpidamente por la autoridad competente para lograr sus propios fines inmediatos y concretos. En este sentido, se conjuga, por un lado, la función gubernamental, centrada en resolver todos aquellos asuntos excepcionales que afectan la unidad política de incumbencia y, por otro, la función administradora, que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios –poner en práctica concretamente el derecho que declara la ley y proveer conforme las necesidades comunes– (De Vedia, 1974; Guido, 1957; Görlitz, 1980).

Palmer Valero (1997), en un intento por romper con la definición de las tradicionales funciones y órganos legislativos y ejecutivos, redefine las funciones estatales y su relación con los poderes sosteniendo que el Gobierno no sería, en rigor, el “Ejecutivo”, ni el Parlamento el “Legislativo”, sino que ambos

participarían en las funciones gubernamental y administrativa, así como otras instituciones cumplen con la tarea de aplicar las decisiones gubernamentales.

Para el autor, la función gubernamental consiste en la adopción de decisiones fundamentales que rigen la dirección política de la comunidad, son su gobierno. Tanto para satisfacer una exigencia social, como para imprimir un sentido particular al devenir de la comunidad, el poder político toma decisiones relevantes, de carácter normativo o no, que tienen como consecuencia la introducción de la materia afectada bajo el dominio del Derecho. Gobernar implica una serie de órdenes y reglas que se expresan de modo primordial en la ley, siendo partícipes de esta función tanto el gobierno como el Parlamento. La función administrativa, en cambio, consiste en una potestad derivada, secundaria y subordinada para aplicar las decisiones políticas fundamentales. En su acepción más consistente y amplia incluye no solamente los actos ordinarios de la administración pública, o función administrativa *stricto sensu*, sino también determinadas resoluciones del Parlamento y un número muy elevado de actos del gobierno (Palmer Valero, 1997).

La noción de gobierno está íntimamente relacionada con la idea de poder y de autoridad. Weber define el poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo, es percibido por los individuos de una comunidad como “autoridad” (Weber, 1997).

El ejercicio de la autoridad legítima supone la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado. Ese orden político institucional se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de acción: políticas, burocráticas, colegiadas o de anarquías organizadas (Clark, 1983; Cohen y March, 1974; Mintzberg, 1984), que terminan por establecer ciertas fronteras entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico. En el caso de las universidades, muchas de estas fronteras



tienen límites borrosos y ambiguos, sujetos a múltiples contingencias (Nosiglia, 2011).

Brunner, en un trabajo que analiza los regímenes de gobernanza universitaria, identifica cuatro tipos a partir de la combinación de las dimensiones del gobierno (regido por el principio de legitimidad) y la gestión (ordenado por el principio de efectividad). El primero es el burocrático, que coincide con el origen de la universidad moderna, caracterizado por una fuerte presencia del Estado como principal externo que controla y delega en el cuerpo de profesores la gestión de las instituciones, por cuanto la universidad forma parte de la esfera pública estatal y sus miembros –si bien gozan de libertad académica– están sujetos a un código de lealtad funcionaria. El segundo es el colegial, que recoge la antigua tradición universitaria y se caracteriza por la autonomía de la comunidad académica frente al exterior para el establecimiento de sus propias regulaciones, la autoridad administrativa y legislativa recae en una asamblea general y los académicos dirigen la organización. El tercero, de partes interesadas, combina la gestión emprendedora con colegialidad a partir de un modelo de gobernanza que incluye no sólo a los actores internos, sino también las demandas de los actores externos interesados (gobierno y agencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, empleadores, etcétera), organizando la conducción de la institución a través de una junta o consejo de gobierno (con miembros internos y externos) y un organismo de base colegial para el tratamiento de asuntos académicos, orientando la gestión por los principios del *New Public Management*. Por último, el tipo emprendedor se enmarca en un contrato entre el principal (propietario) y los agentes encargados de la administración en el que la conducción queda a cargo de un consejo o junta de gobierno constituida mayoritariamente por miembros externos que fijan la visión a largo plazo, interpretan los cambios en el entorno y eligen a quien dirige la institución y preside el cuerpo de administración superior. Este modelo se basa en la construcción de posiciones

ejecutivas fuertes, liderazgos en la conducción de mandos medios dentro de la organización (decanos, directores de departamento), actividades de fuerte vinculación al entorno mediante transferencia de conocimiento y servicios, base diversificada de ingresos y difusión de la “cultura emprendedora” (Brunner, 2011; Nosiglia y Diodati, 2009).

En las últimas décadas, las orientaciones en materia de gobierno y gestión universitaria –promovidas por organismos internacionales y por algunos especialistas– han partido del supuesto de crisis de gobernabilidad, tanto a nivel del sistema cuanto al interior de las instituciones. Desde la perspectiva de Ibarra y Rondero (2001), la gobernabilidad universitaria incluye una dimensión en relación con el interior de la institución y otra respecto de la relación que las instituciones establecen con el medio externo. En el plano interno, la gobernabilidad implica el manejo cotidiano de la institución –la definición de su misión y propósitos, procesos de toma de decisiones, estructuras de autoridad y formas de organización– y además aporta el encuadre institucional para el desarrollo del trabajo universitario. En el plano externo, la gobernabilidad supone el manejo de las relaciones de la universidad con el medio social, es decir, la capacidad para establecer acuerdos con agencias del Estado y entidades privadas, e incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, articulando los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de los conjuntos organizacionales.

Las diversas políticas implementadas desde el Estado supusieron cambios en la relación entre el Estado, la sociedad y las universidades: del Estado benevolente o *laissez faire* al Estado evaluador, auditor o gerente. Esto se expresó en el establecimiento de un “nuevo contrato social”, basado en la sustitución del débil control administrativo del Estado por la evaluación (*accountability*), el cambio de criterios en la asignación de recursos públicos con base en objetivos y metas convenidos, y un compromiso por parte de las

universidades de diversificar sus fuentes de financiamiento (Neave, 2001; Brunner, 1990; Betancur, 2001).

En el nivel de las instituciones, las orientaciones en materia de gobierno universitario han recogido algunas de las propuestas que efectuaron los organismos multilaterales con base en sus diagnósticos. En un documento publicado en 2000, el Banco Mundial (BM) señalaba los requisitos necesarios del “buen ejercicio del poder” y planteaba principios para su logro, entre los que se destacan: libertad académica, pero con rendición de cuentas y cooperación en el gobierno; claridad en cuanto a derechos y deberes acordados y estatuidos en leyes y documentos; selección por mérito o meritocracia; la necesidad de no dejar las decisiones en manos de burócratas o políticos ajenos a la universidad; la estabilidad financiera y la rendición de cuentas; la participación de los estudiantes en el gobierno restringida a asuntos estrictamente estudiantiles (actividades extracurriculares, servicios estudiantiles y alojamiento) por cuanto su estancia en la institución es transitoria; y la división de funciones y composición diferencial de los órganos de gobierno según se trate de consejos de facultad (representativos del profesorado y encargados de tomar decisiones específicas de política académica) o consejos directivos (conformados principalmente con miembros de los sectores no académicos, con funciones de regulación de las relaciones entre la universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder) (Banco Mundial, 2000).

La participación de actores externos a la universidad se hace bajo el supuesto de que su participación funcionaría como catalizadora de los cambios necesarios para que la universidad se adecue a las nuevas demandas sociales y en su calidad de “miembros independientes” tendrán una visión amplia de los problemas de la universidad, la posibilidad de actuar como árbitros en confrontaciones entre miembros de la academia y serán garantes de la buena gestión financiera ante el sector público.

Según un estudio comparativo reciente sobre el gobierno de las universidades europeas, estas nuevas tendencias promovidas desde las agencias multilaterales se aplicaron a través del fortalecimiento del liderazgo ejecutivo de las posiciones de autoridad de rectores, decanos, directores de departamento; la profesionalización de la administración mediante la introducción de nuevas formas de designación y competencias requeridas para cubrir cargos ejecutivos; la participación de la comunidad académica en la gestión por intermedio de algún cuerpo colegiado, pero con facultades más restringidas, llegando hasta el mero asesoramiento; y una nueva forma de designar a los miembros de los órganos ejecutivos, asociada a la idea de “*chief executive officer*” designado por un directorio y no por la academia, como lo fue tradicionalmente, considerados “*primus inter pares*”. En este marco, el rector concentra poderes normativos, políticos, administrativos y de garantía. De igual modo, la elección del decano se torna responsabilidad del rector, ya sea a través de procesos de convocatoria dentro de la institución o, en forma abierta, mediante la negociación con los candidatos y su contratación posterior con base en objetivos acordados. Este último modo refuerza el sentido de que los decanos son miembros de un equipo de gestión jerárquico y que deben su legitimidad al máximo responsable de la institución, más que a una representación de los académicos a nivel de la facultad o de departamento (Samoilovich, 2006).

### El gobierno universitario en las leyes argentinas

La regulación sobre los órganos de gobierno universitario, su composición, funciones, atribuciones y forma de designación de sus integrantes ha respondido, históricamente, a dos regímenes diferentes: a) el determinado por la Ley, cuando las normas especificaban estos aspectos y reducían de esta forma el margen de definición en los estatutos (entre 1885 y 1955, leyes 1.597, 13.031, 14.297; de 1967 a 1983,





leyes 17.245, 20.654 y 22.207); y b) el régimen establecido en el propio estatuto, cuando no se fijó pauta legal alguna (durante los periodos 1958-1966, Decreto-ley 10.775/56; de 1983 a 1995, Dec. 154/83 y Ley 23.068) (Cantini, 1997).

La primera norma universitaria, Ley 1.597 de 1885, conocida como Ley Avellaneda, establecía tres órganos colegiados de gobierno: la Asamblea Universitaria –conformada por los miembros de las facultades y presidida por el Rector–, el Consejo Superior –compuesto por el rector, los decanos de las facultades y los delegados que las mismas nombraron–; las Facultades –integradas por un número no mayor a 15 miembros y en el que participen al menos una tercera parte de los profesores. Respecto de los órganos unipersonales, delegaba en la Asamblea Universitaria la elección del rector. Esta norma, que tuvo vigencia hasta 1947, era mínima en las regulaciones que establecía, lo que permitió realizar diversas modificaciones al gobierno de las instituciones en la práctica como la incorporación de los estudiantes al gobierno a partir de la Reforma universitaria de 1918, sin necesidad de sancionar una nueva ley.

Las diversas leyes que normaron en esta materia con posterioridad a la Ley Avellaneda han presentado fórmulas diferentes para definir la composición de los órganos colegiados. En lo que refiere a los consejos superiores algunas leyes han restringido la participación al rector, decanos y vicedecanos (leyes 13.031 y 14.297), sólo al rector y los decanos (Ley 17.245) o al rector, vicerrector, decanos y representantes de profesores (Ley 22.207). Las normas restantes incorporaron al Rector, los decanos y representantes de tres claustros o estamentos: el Decreto-ley 6.403 incluía representantes de profesores, delegados de estudiantes y de egresados, en una proporción que

asegurase la responsabilidad directiva del claustro de profesores; mientras que la Ley 20.654 establecía la representación de los docentes (60%), estudiantes (30%) y personal no docente (10%).

En el caso de los consejos directivos o académicos, la composición incluía al decano, eventualmente al vicedecano, y a profesores electos por sus pares (leyes 13.031,<sup>2</sup> 14.297,<sup>3</sup> 17.245 y en el caso de la Ley 22.207, los profesores eran los directores de áreas académicas elegidos por sus miembros), mientras que el Decreto-ley 6.403 y la Ley 20.654 replican las fórmulas establecidas en los consejos superiores.

Respecto de la Asamblea Universitaria, su composición ha tendido a ser un reflejo de la conformación del Consejo Superior y los directivos o académicos, ya que generalmente se ha compuesto por el rector, los decanos y miembros de esos consejos.

Para el caso de los órganos unipersonales, la cuestión más importante ha sido su forma de elección (Cantini, 1997). En el caso de los rectores, las normas fijaron la elección por la propia universidad recayendo en la Asamblea Universitaria (Ley 17.245) o la designación por el Poder Ejecutivo (leyes 13.031, 14.297 y 22.207); en el caso de los decanos, era elegido por el Consejo Directivo (leyes 1.597 y 17.245), por el Consejo Directivo dentro de una terna presentada por el rector (Ley 13.031), por el rector (Ley 14.297) o por el ministro de Cultura y Educación a propuesta del rector (Ley 22.027).

En la actualidad, la Ley de Educación Superior 24.521 establece: a) sobre la composición de los órganos de gobierno colegiado: que el claustro docente tenga la mayor representación relativa (no pudiendo ser inferior al 50% de la totalidad de sus miembros), que los representantes de los estudiantes sean alumnos regulares y tengan aprobado por lo menos el 30% del

<sup>2</sup> Esta norma introduce la representación de estudiantes (con voz y sin voto) en los consejos directivos a través de un delegado por cada escuela elegido por sorteo entre los diez alumnos que hubieran obtenido las más altas calificaciones y se encuentren cursando el último año de la carrera.

<sup>3</sup> En esta norma la representación estudiantil se realiza a través de un delegado que deberá ser alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y proveniente de una entidad gremial reconocida. Tendrá voz y voto sólo en aquellas cuestiones que afecten los intereses estudiantiles.

total de asignaturas de la carrera que cursan, que el personal no docente tenga representación en dichos cuerpos con el alcance que determine cada institución, y que los graduados, en caso de ser incorporados a los cuerpos colegiados, puedan elegir y ser elegidos si no tienen relación de dependencia con la institución; b) sobre las funciones de los órganos de gobierno: otorga a los órganos colegiados funciones de índole legislativas, normativas generales, de definición de políticas y de control en sus respectivos ámbitos, mientras que a los órganos unipersonales les reserva las funciones de carácter ejecutiva; c) permite la inclusión de miembros externos a la universidad en el gobierno: establece la constitución optativa de un Consejo Social, orientado a cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta, compuesto por representantes de los distintos sectores de la comunidad local y se posibilita que el Consejo Social esté representado en los órganos colegiados de la institución (arts. 52, 53, 56, LES).

Con respecto a la elección de autoridades unipersonales, la LES no establece ninguna regulación. Si bien hubo intención de fijar su elección directa, no contó con el apoyo de la mayoría, por lo que este mecanismo se dejó librado a la decisión de las instituciones.<sup>4</sup> Este tema genera controversias en torno a si se promueve o no una mayor democratización frente a los riesgos de la introducción de prácticas electorales propias de los partidos políticos.

## **El gobierno universitario en los estatutos vigentes de las universidades nacionales**

El sistema universitario cuenta actualmente con 47

universidades nacionales. De este universo se tomaron las 46 instituciones que modificaron sus estatutos tras la sanción de la LES<sup>5</sup> y se las clasificó según su fecha de creación en: instituciones universitarias tradicionales, creadas antes de 1990; y universidades jóvenes, creadas a partir de los noventa (véase cuadro 1). Esta forma de clasificación por fecha de creación es una primera aproximación para la comparación que puede ser mejorada y ampliada en trabajos posteriores y quizá aporten explicaciones más finas de las tendencias observadas. Ver cuadro 1.

## **La composición de los órganos colegiados de gobierno**

Una de las más destacadas modificaciones que introduce la LES, en términos de la redistribución del poder entre los actores universitarios, es la referida a la representación de los docentes, ya que se constituyen en la mayoría de los órganos colegiados y que hasta ese momento, en la mayor parte de las instituciones, sólo participaban los profesores (titulares, asociados y adjuntos).

La representación del cuerpo docente en los estatutos reformados se presenta distinguiendo en general en su interior entre profesores y auxiliares docentes. Esto se observa principalmente en los consejos académicos.<sup>6</sup> La recurrencia de estas disposiciones se explica por la necesidad de garantizar cierta cuota de representación de los auxiliares ya que, históricamente, la representación del cuerpo docente recayó en los profesores y los auxiliares docentes participaban en la práctica a través del claustro de graduados; con la sanción de la LES esto cambia, pues la norma establece que los graduados no pueden tener

<sup>4</sup> Las Universidades con elección directa de autoridades unipersonales son 13: Comahue, Cuyo, La Pampa, Luján, Misiones, Río Cuarto, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Villa María y Villa Mercedes.

<sup>5</sup> No se incluyó en el análisis la Universidad de Buenos Aires (UBA) ya que su estatuto vigente es previo a la sanción de la LES. En 1996, la UBA interpuso un recurso manifestando la inconstitucionalidad de la LES en el que el juez de Primera Instancia Ernesto Marinelli falló a favor en algunos aspectos. Asimismo, en los años 2007 y 2008 la UBA inició un proceso de reforma de su estatuto, pero no logró concretarse su aprobación, por lo que su estatuto vigente continúa siendo el sancionado en 1958 con modificaciones en 1960.

<sup>6</sup> En 22 casos cuando refieren al Consejo Superior (Universidad Nacional de Catamarca, Cuyo, Formosa, General Sarmiento, La Matanza, La Pampa, Patagonia Austral, Patagonia San Juan Bosco, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Villa María, Litoral, Nordeste, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Sur, Oeste y Tierra del Fuego) y en los consejos académicos además de éstos se incluyen cinco universidades más (Chilecito, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy y San Luis).





**Cuadro 1. Casos de análisis**

	<i>Universidad nacional</i>	<i>Norma de creación</i>	<i>Clasificación</i>
1	Arturo Jauretche	Ley 26.576, 2009	Joven
2	Avellaneda	Ley 26.543, 2009	Joven
3	Catamarca	Ley 19.831, 1972	Tradicional
4	Centro de la Provincia de Buenos Aires	Ley 20.753, 1974	Tradicional
5	Chaco Austral	Ley 26.335, 2007	Joven
6	Chilecito	Decreto 2.615/02 - Ley 25.813, 2003	Joven
7	Comahue	Ley 19.117, 1971	Tradicional
8	Córdoba	Fundación 1613 - Nacionalización 1856	Tradicional
9	Cuyo	Ley 12.578, 1939	Tradicional
10	Entre Ríos	Ley 20.366, 1973	Tradicional
11	Formosa	Ley 23.631, 1988	Tradicional
12	General San Martín	Ley 24.095, 1992	Joven
13	General Sarmiento	Ley 24.082, 1992	Joven
14	José Clemente Paz	Ley 26.577, 2010	Joven
15	Jujuy	Ley 20.579, 1973	Tradicional
16	La Matanza	Ley 23.748, 1989	Joven
17	La Pampa	Ley 20.575, 1973	Tradicional
18	La Plata	Ley 4.699, 1890 - Nacionalizada 1905	Tradicional
19	La Rioja	Ley 24299, 1994	Joven
20	Lanús	Ley 24.496, 1995	Joven
21	Litoral	Ley 10.861, 1919	Tradicional
22	Lomas de Zamora	Ley 19.882, 1972	Tradicional
23	Luján	Decreto-ley 20.031, 1972	Tradicional

24	Mar del Plata	Ley N° 21.139, 1975	Tradicional
25	Misiones	Ley 20.286, 1973	Tradicional
26	Moreno	Ley 26.575, 2009	Joven
27	Nordeste	Decreto-ley 22.299, 1956	Tradicional
28	Noroeste de la Provincia de Buenos Aires	Decreto 2.617, 2002	Joven
29	Oeste	Ley 26.544, 2009	Joven
30	Patagonia Austral	Ley 24.446, 1994	Joven
31	Patagonia San Juan Bosco	Ley 22.173, 1980	Tradicional
32	Quilmes	Ley 23.749, 1989	Joven
33	Río Cuarto	Ley 19.020, 1971	Tradicional
34	Río Negro	Ley 26.330, 2007	Joven
35	Rosario	Ley 17.987, 1968	Tradicional
36	Tecnológica Nacional	Ley 14.855, 1959 - Modif. leyes 15.948 y 16.712	Tradicional
37	Salta	Ley 19.633, 1972	Tradicional
38	San Juan	Ley 20.367, 1973	Tradicional
39	San Luis	Ley 20.365, 1973	Tradicional
40	Santiago del Estero	Ley 20.364, 1973	Tradicional
41	Sur	Decreto 154, 1956	Tradicional
42	Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur	Ley 26.559, 2009	Joven
43	Tres de Febrero	Ley 24.495, 1995	Joven
44	Tucumán	Fundación 1912 - Nacionalización 1921	Tradicional
45	Villa María	Ley 24.484, 1995	Joven
46	Villa Mercedes	Ley 26.542, 2009	Joven

*Fuente: elaboración propia.*



relación de dependencia con la universidad. Así, la introducción de la figura del graduado “puro” presiona para incorporar a los auxiliares conformando un claustro único docente.

Sin embargo, su incorporación se realiza con un bajo número de representantes; generalmente no supera el 15% del total de los miembros que participan en los órganos colegiados, salvo algunas excepciones en las que alcanzan el 20% o hasta el 25% del total de los miembros.<sup>7</sup> La incorporación de los auxiliares docentes en los órganos colegiados aparece tanto en universidades tradicionales cuanto en las jóvenes y nuevas, aunque es mayor en las primeras.

Con respecto a los graduados, la LES establece que no deben tener relación laboral docente con la institución y que a criterio de cada institución pueden o no ser incluidos como claustro en el gobierno.

Del análisis realizado se constata que la exclusión de representantes del claustro de graduados se produce en pocos estatutos, en su mayoría de universidades jóvenes. Su participación se elimina mayormente de los consejos académicos –posiblemente como correlato de la participación de los auxiliares en el claustro docente– y en menor medida del Consejo Superior.<sup>8</sup> En la mayoría de los casos, cuando se conservan representantes de graduados, la cantidad de miembros del claustro no supera el 10% del total de los participantes en los órganos respectivos; en pocos casos esta proporción es un poco mayor, especialmente a nivel de los consejos académicos.<sup>9</sup>

La disminución en los graduados en general podría explicarse, en parte, por la incorporación de miembros externos a la universidad prevista en los consejos sociales, ya que históricamente la participación de los egresados tuvo como fundamento contar con la voz externa a la institución. Asimismo, las universidades jóvenes que elaboraron sus estatutos cuando ya existía la LES, probablemente pudieron no incluir a los graduados porque no se habían constituido en un grupo con poder preexistente o porque en donde existen colegios profesionales consolidados no presionaron por incorporarse.

Respecto de la representación del personal no docente, si bien a partir de la LES es obligatoria su representación, ya estaban participando en algunas universidades tradicionales, como por ejemplo la Universidad Nacional de Rosario y la Tecnológica Nacional, entre otras. Dadas las prescripciones de la LES, este nuevo grupo se incluye en la totalidad de los estatutos a nivel del gobierno de la universidad y también se incorporan en casi la totalidad de los órganos de gobierno de las unidades académicas.<sup>10</sup> En la mayoría de los casos, esta incorporación se realiza en una proporción baja, incluyendo sólo un representante; mientras que en sólo unos pocos casos su representación proporcional es equiparada a la de otros claustros.<sup>11</sup> El alcance de su participación se explicita en pocos estatutos, en la mayoría de los casos le otorgan voz y voto, y unos pocos tienden a acotarlo, dándoles sólo voz o limitando su participación a los asuntos de su competencia.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Las excepciones a nivel de los consejo directivos son: las universidades nacionales de Catamarca, Chaco Austral, Chilecito, La Matanza, Luján, Patagonia San Juan Bosco, Salta, Tucumán; a nivel de los consejos superiores: Lomas de Zamora, Patagonia Austral y La Plata; y en ambos consejos, en el caso de la Universidad Nacional de Formosa.

<sup>8</sup> En el Consejo Superior son 11 casos: Avellaneda, General San Martín, José C. Paz, Lomas de Zamora, Misiones, Moreno, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Oeste, Patagonia Austral, Río Negro y Sur. En los consejos académicos aumenta a 16 casos: la totalidad de los casos anteriores –excepto Misiones– y Chilecito, Chaco Austral, Lanús, Luján, Tres de Febrero y Villa Mercedes. Cabe destacar el caso de la Universidad Nacional de La Plata en el que los auxiliares docentes y los graduados comparten el claustro.

<sup>9</sup> Se trata de la Universidad Nacional de Cuyo, La Matanza, La Pampa, Litoral, a nivel de los consejos académicos; Mar del Plata, Entre Ríos y la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en ambos niveles de gobierno.

<sup>10</sup> Los casos en que se excluye su participación a nivel de unidades académicas son la Universidad Nacional de Avellaneda, Chilecito, Chaco Austral, José C. Paz, La Matanza, Luján, Moreno, Quilmes, Sur y Villa Mercedes.

<sup>11</sup> Sólo las universidades nacionales de Misiones, Comahue y la Tecnológica Nacional incorporan un número alto de representantes no docentes; también la Universidad Nacional de La Rioja, aunque en menor proporción.

Como se describió, aunque se incorporan nuevos actores al gobierno, el número de representantes de los diferentes claustros o estamentos universitarios en los órganos colegiados tiende a conservar las tradicionales proporciones en las cuotas de participación. Esto se observa en el caso de la inclusión de nuevos actores, como el personal no docente, que se realiza con un número mínimo de representantes; o en el caso de los graduados, que disminuyen el número de miembros al tiempo que se incluyen los auxiliares docentes o miembros externos.

### **Las funciones de los órganos de gobierno**

La distinción entre funciones legislativas y ejecutivas según se trate de órganos colegiados o unipersonales, respectivamente, es una disposición de la LES que no ha tenido una explicitación clara de la división de tareas en ninguna reglamentación ulterior. Por ello, a los fines de este trabajo, se construyó una clasificación *ad-hoc* de las funciones habituales de ambos órganos de gobierno para su posterior análisis en los estatutos, que se presentan a continuación:

- Funciones legislativas: reglamentar el régimen común de estudios y disciplina general; aprobar el presupuesto; fijar aranceles; dictar el estatuto o su reforma; intervenir unidades académicas; reglamentar juicios académicos; reglamentar la carrera docente y reglamentar actividades vinculadas a la evaluación institucional.
- Funciones ejecutivas: aprobar la creación, supresión o unificación de unidades académicas; aprobar planes de estudio, condiciones de

admisibilidad, equivalencias, reválida y alcance de títulos; emitir certificaciones; designar y destituir autoridades; designar y destituir docentes; nombrar y remover al personal no docente; fijar el calendario académico; crear carreras de grado y posgrado, y celebrar convenios.

Del análisis realizado se desprende que, a nivel de la Universidad, los estatutos delegan en la Asamblea Universitaria funciones de carácter excepcional y de gran importancia para su ordenamiento institucional, como dictar y reformar el Estatuto y designar, suspender o destituir a las autoridades universitarias, con excepción de las universidades que tienen elección directa de rector. Otras funciones que aparecen con frecuencia son las de crear o suprimir unidades académicas y decidir sobre el gobierno universitario en caso de conflicto indisoluble en el Consejo Superior; mientras que decidir la intervención de unidades académicas<sup>13</sup> y formular objetivos y políticas universitarias aparece en pocos casos como atribución de este órgano.<sup>14</sup> Esas funciones han tendido a delegarse en los consejos superiores debido, posiblemente, a que el incremento de miembros en la Asamblea impacta en la capacidad para realizar reuniones con frecuencia. Otros estatutos delegan en la Asamblea otras funciones de carácter más rutinario, como crear/suprimir carreras de grado o considerar la gestión anual del rector y/o del Consejo Superior, pero se trata principalmente de instituciones de pequeña dimensión.<sup>15</sup>

A diferencia de la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior es el órgano de gobierno que desempeña la mayor cantidad de funciones relativas a la

<sup>12</sup> Se explicita la participación con voz y voto en los casos de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, Lanús, La Plata, La Rioja, Litoral, Nordeste, Río Negro, Santiago del Estero y Villa María; mientras que en la Universidad Nacional de Quilmes tienen voto con excepción de asuntos académicos, en la de Tucumán sólo votan en asuntos administrativos; y finalmente, en el caso de Lomas de Zamora y de Mar del Plata (a nivel de unidades académicas), tienen voz y no voto.

<sup>13</sup> Universidades nacionales de Cuyo, Misiones, Quilmes, Río Cuarto, La Rioja, San Juan, San Luis y la del Centro de la Provincia de Buenos Aires, con potestad de ratificar/rectificar lo dispuesto en el Consejo Superior y en un caso decidirlo.

<sup>14</sup> Universidad Nacional de Avellaneda, Chilecito, Chaco Austral, Entre Ríos, Lanús, Litoral, Quilmes, Oeste, Rosario, Río Negro, Salta, Tierra del Fuego, Tres de Febrero y Villa Mercedes.

<sup>15</sup> Chaco Austral, Rosario, Mar del Plata, Litoral, General Sarmiento, Lanús, Luján, Patagonia Austral, Sur, Nordeste y Villa María.



vida institucional cotidiana de las universidades. De la comparación de las funciones delegadas a los consejos superiores y al rector, por un lado, y la realizada entre los consejos directivos o académicos y los decanos, por otro, surge que los órganos colegiados concentran tanto funciones legislativas como ejecutivas, mientras que los órganos unipersonales concentran funciones vinculadas a la conducción administrativa de los ámbitos de su competencia. Esto se explica por la tradición de colegiabilidad de las universidades y, en Argentina, reforzada por los principios reformistas.

Las funciones caracterizadas de legislativas se reservan en su totalidad a los órganos colegiados. Respecto de las funciones caracterizadas como ejecutivas, también se delegan en estos órganos aquellas que conciernen a aspectos académicos –aprobación de planes de estudio, condiciones de admisibilidad, alcance de títulos, creación de especialidades o apertura de carreras.

Las funciones relativas al personal de la universidad involucran en mayor grado a las autoridades unipersonales, como el nombramiento y remoción del personal no docente.<sup>16</sup> Sin embargo, en lo que concierne a la designación y destitución del cuerpo docente regular u ordinario, en muy pocos casos es atribución de órganos unipersonales.<sup>17</sup> Incluso la designación y destitución de secretarios se ejerce con ciertas restricciones, en algunos casos los designa el rector pero determinados secretarios de jerarquía los nombra el Consejo Superior o son propuestos por el rector, pero necesitan del acuerdo del Consejo Superior para su designación. Asimismo, en los casos en que la celebración de convenios es atribución de un órgano unipersonal, generalmente el rector, la misma es *ad referendum* del Consejo Superior.<sup>18</sup>

Cabe destacar que este modo de distribución de funciones se reproduce también en las universidades que tienen elección directa de las autoridades unipersonales. Podría suponerse que en virtud de que los órganos unipersonales son elegidos por toda la población que tiene ciudadanía universitaria, las atribuciones de los mismos se verían incrementadas en cantidad y poder de decisión; sin embargo, en general los órganos colegiados continúan concentrando tanto funciones ejecutivas como legislativas. No obstante, se podría indagar acerca de si la permanencia en el tiempo de algunos rectores de universidades que permiten una reelección indefinida fortalecería su poder frente a los órganos colegiados que reeligen permanentemente sus representantes.

Un aspecto novedoso constituye la especialización de las funciones de órganos colegiados según ámbitos o áreas de la actividad universitaria, que se observa en dos casos: a) la Universidad Nacional de Villa Mercedes, que a nivel de la universidad tiene un Consejo Superior, un Consejo Académico, un Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica y Creación Artística, y un Consejo de Extensión; b) la Universidad Nacional de Río Negro, que tiene un Consejo de Programación y Gestión Estratégica, un Consejo de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil, y otro de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología, replicando esta organización a nivel de las unidades académicas. En el caso de esta última, se observa un aumento de funciones en los órganos unipersonales, con un importante rol propositivo, no necesariamente con poder resolutivo.

Otra cuestión que se observa en algunos casos es la limitación del carácter resolutivo de los órganos de gobierno a nivel de las unidades académicas, otorgándoles funciones de asesoramiento. Esto aparece

<sup>16</sup> Catamarca, Chilecito, Comahue, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Matanza, La Pampa, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Litoral, Mar del Plata, Misiones, Nordeste, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Patagonia San Juan Bosco, Río Cuarto, Rosario, Salta, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Tres de Febrero, Tucumán, Tecnológica Nacional y Villa María.

<sup>17</sup> Arturo Jauretche, San Martín, Misiones, Tucumán, Río Negro y Villa María.

<sup>18</sup> En Chilecito y Río Negro, cuando los convenios comprometen el patrimonio, necesitan la aprobación del Consejo Superior; en Jujuy, San Martín, Lanús, San Luis, Quilmes y Tres de Febrero, el Consejo Superior ratifica los convenios.

en tres universidades jóvenes –Chilecito, Tres de Febrero y Oeste– aunque no se observa correlato en el incremento de funciones de los órganos unipersonales, sino que recaen normativamente en el Consejo Superior. Finalmente, en el caso de la Universidad Arturo Jauretche no se reglamenta el funcionamiento de consejos a nivel de las unidades académicas, aunque el estatuto prevé la creación de “estructuras consultivas” en este nivel de gobierno.

En síntesis, se observa que los estatutos analizados no reflejan la separación de funciones legislativas y ejecutivas según sus órganos de aplicación, ni en universidades tradicionales ni en las jóvenes, aunque existe una mayor tendencia a introducir innovaciones en la organización de los órganos de gobierno por parte de las segundas.

Sin embargo, cabe destacar que el nivel e instrumentos de análisis no nos permiten ahondar sobre la frecuencia de las reuniones de los órganos colegiados, ni el contenido y amplitud de los debates en el marco de dichas reuniones. Pero existen algunas investigaciones sobre instituciones particulares que señalan el poco debate existente a nivel de los órganos colegiados, como si lo sustantivo sucediera en otros ámbitos –comisiones, unidades especiales. Quizá la amplitud de los temas a abordar, su complejidad y creciente especialización requirieran de otros ámbitos de discusión previa (Bianco, 2006; Mazzola, 2006). Hay algunos estudios que van más allá, señalando la crisis del cogobierno (Del Bello y Del Bello, 2007; Kandel, 2005; Naishtat y Toer, 2005).

### **La inclusión de actores externos a la universidad**

La incorporación de actores externos –de diferentes modos y con diferentes alcances– es una disposición

de carácter optativo que, sin embargo, ha tenido gran impacto, al menos en el plano normativo. El modo predominante en que se realiza es mediante la creación de consejos sociales. Esta figura es una novedad en el ámbito universitario argentino que tiene antecedentes en la experiencia española desde 1983. Allí, la Ley de Reforma Universitaria introdujo la creación de estos órganos con el propósito de garantizar la participación de la sociedad en el gobierno de la universidad considerando que esta institución no es patrimonio exclusivo de sus miembros y que dado su carácter de servicio público, debía responder a los intereses de la comunidad nacional y sus respectivas comunidades autónomas. Este órgano, según la Ley orgánica 11/83, tenía entre sus funciones la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios. Su presidente era nombrado por la comunidad autónoma respectiva.

En Argentina, la LES introdujo esta figura en términos más amplios –no atado a un rol financiero–, sin demasiadas prescripciones y con carácter opcional, dejando a criterio de las instituciones su constitución, pero explicitando la posibilidad de contar con representación en los órganos de gobierno.

Finalmente, un número importante de universidades crea consejos sociales en los estatutos universitarios,<sup>19</sup> o manifiesta la posibilidad de su creación estableciendo que es atribución del Consejo Superior crear este órgano y regular sobre sus funciones y alcances.<sup>20</sup> Asimismo, otro conjunto de instituciones no prevé su constitución en el estatuto, pero por disposición de los consejos superiores crearon dichos órganos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Se trata de 19 casos: Universidad Nacional Arturo Jauretche, Avellaneda, Chaco Austral, Chilecito, Formosa, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Litoral, Misiones, Moreno, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Oeste, Patagonia Austral, Quilmes, Río Cuarto, Río Negro, Villa María y Villa Mercedes.

<sup>20</sup> Universidad Nacional de Jujuy, La Rioja, la Patagonia San Juan Bosco, Salta y Tucumán.

<sup>21</sup> La Universidad Nacional de Córdoba crea un Consejo Social en 2002, con carácter consultivo; Cuyo, a través de la Ordenanza 14/2013 sobre la base de un organismo existente; La Plata lo crea como órgano asesor del presidente en 2010; General Sarmiento crea





Las funciones atribuidas a estos consejos son de carácter consultivo y comprenden favorecer el desarrollo de acciones para la vinculación de la Universidad con las organizaciones de la comunidad y elaborar propuestas en esta materia, generar y evaluar proyectos de extensión universitaria, pronunciarse sobre los planes estratégicos de desarrollo de las instituciones, promover y asesorar en materia de convenios con otras organizaciones de la comunidad, mantener informadas a las autoridades universitarias sobre los requerimientos de la comunidad, asesorar sobre otras cuestiones que les soliciten –modos de vinculación con el medio profesional, definición del perfil del graduado en función de las necesidades de la región–, entre otras.

Algunas universidades han incluido representantes de los consejos sociales en los consejos superiores –con diferente alcance en su participación.<sup>22</sup> En otros casos se incorporan otros miembros externos –representantes de la comunidad o de organizaciones no gubernamentales, representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial, asociaciones profesionales, entidades empresariales– en sus consejos superiores.<sup>23</sup>

Estas innovaciones afectaron tanto a instituciones tradicionales, cuanto a las jóvenes, pero las primeras las introdujeron más tardíamente que las segundas, quizá porque contaban con el claustro de graduados en el gobierno previo a la sanción de la LES.

### **A modo de cierre provisorio y de apertura de nuevos interrogantes**

Como se señaló en distintas partes de este trabajo, las conclusiones a las que se arriba sobre las transformaciones en el gobierno universitario son relativas,

ya que el instrumento de análisis seleccionado –los Estatutos– refleja la organización formal contenida en la norma sobre las reglas de juego que delimitan el poder relativo de los actores y ciertos márgenes en la intervención de éstos en las instituciones.

Teniendo en cuenta las restricciones que se señalan precedentemente, las cuestiones observadas a lo largo del trabajo sobre las orientaciones políticas en materia de gobierno presentan algunas tendencias generales y algunas formas novedosas de organizar el gobierno de las instituciones, las funciones de los órganos y los actores que intervienen en ellos.

En el conjunto de las instituciones, las normas estatutarias no muestran grandes cambios que rompan con la tradición universitaria del cogobierno, los tipos de órganos a nivel de la universidad y las unidades académicas, ni las funciones tradicionales de los distintos órganos.

En referencia a la composición de los órganos colegiados no innova demasiado sobre participación de los diferentes actores, excepto lo que la LES determina como obligatorio, y tampoco se incrementan, al menos en lo formal, las atribuciones de las autoridades unipersonales.

La creación de consejos sociales, si bien ha sido amplia teniendo en cuenta su carácter opcional, en general se le otorgan potestades consultivas de asesoramiento y en los casos en que se extiende su participación en los órganos de gobierno, se realiza con un número mínimo de miembros.

Una reflexión más acabada sobre las continuidades y rupturas en torno de la organización del gobierno de las universidades obliga a complementar el análisis observando el funcionamiento efectivo de las instituciones, el comportamiento de los actores

un Consejo Social a través de la Res. (CS) 4575/12; La Pampa lo crea por Res. (CS) 36/2004; y la Universidad Nacional de San Juan cuenta con un Consejo Social Asesor desde 1988.

<sup>22</sup> Las universidades de Avellaneda, Arturo Jauretche, Chaco Austral y Formosa, incluyen un consejero; Lanús, un representante con voz y voto; Quilmes y Villa María, un representante con voz y sin voto; la Universidad Nacional del Oeste incluye dos representantes; y San Juan incorpora un miembro como invitado permanente, con voz y sin voto, Ord. (CS) 27/90.

<sup>23</sup> La Universidad Nacional de San Martín incluye un representante por la Fundación UNSaM; Tres de Febrero, dos miembros de organizaciones no gubernamentales de la comunidad –con voz y voto–; Río Negro incluye representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial, asociaciones profesionales, entidades empresariales y de otros organismos externos a la universidad.

y las prácticas que recrean activamente las normas establecidas. Si bien hay algunos estudios que abordan diversos aspectos del gobierno de universidades particulares, todavía son insuficientes para establecer que pasó en la implementación de los estatutos analizados. Estudios de caso en profundidad que introduzcan algunos instrumentos como entrevistas a actores clave y observaciones de funcionamiento de los cuerpos colegiados, así como análisis de documentos y normativas específicas emanadas por las instituciones, aportarían más elementos con respecto a esta temática. Asimismo, es necesario indagar las decisiones que se están tomando fuera de la universidad en los órganos de coordinación a nivel del sistema –como el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los consejos de Planificación Regional de la Educación Superior–, pues regulan temas por encima de las decisiones de los órganos de gobierno a nivel de las instituciones y afectan profundamente su funcionamiento, como es el caso de la evaluación y acreditación universitaria.

La tensión entre representación y participación no queda saldada en la norma, sino que se actualiza en la práctica cotidiana de estos espacios en los que los juegos de poder modifican los espacios de legitimidad que en el plano legal de la representatividad aparecen en una posición de igualdad.

Asimismo, la complejidad de las instituciones y de los desafíos que debe enfrentar la universidad, ha multiplicado la cantidad y diversidad de temas que se tratan en

los órganos colegiados y ha requerido cada vez más el apoyo de cuerpos técnicos especializados para su análisis, restando poder a esas instancias y trasladándolo a las esferas de gestión (Bianco, 2006). Debería indagarse, en este sentido, cómo se producen las dinámicas en la toma de decisiones en estos espacios y qué rol cumplen las estructuras político-administrativas de las universidades que colaboran en la gestión de los temas tratados por los órganos colegiados.

En el caso de los nuevos órganos, la creación de consejos sociales –en muchos casos muy reciente– merece un análisis que indague sobre el impacto de su participación efectiva en la institución, los temas y acciones que desarrollan y la frecuencia en que se reúnen.

Para finalizar, el gobierno de las instituciones universitarias no es ajeno a una crisis más amplia de la universidad que a nivel macro ha sido definida por De Sousa Santos (1998) como crisis de hegemonía por la pérdida de exclusividad y las contradicciones entre las funciones tradicionales y las atribuidas en el siglo XX, que incapacitaron a la universidad para desempeñar ambas cabalmente; crisis de legitimidad por dejar de ser consensual ante la contradicción entre la jerarquización de los saberes especializados y las exigencias sociales, y políticas de democratización universitaria; y la crisis institucional, debida a la contradicción entre la reivindicación de autonomía y la presión para someter a la institución a criterios de eficiencia y productividad empresarial y social. En este contexto de cambio se presentan desafíos y oportunidades para repensar la universidad. ■



## Referencias

- Banco Mundial (BM) (2000), *Educación Superior: peligros y promesas*, Washington, BM.
- Betancur, Nicolás (2001), “Las políticas universitarias en América Latina en los años ’90: del Estado proveedor al estado gerente”, en *Revista Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, núm. 9, pp. 6-11.
- Bianco, Ivonne (2006), *Organización y universidad. La toma de decisiones en órganos colegiados*, Tucumán, Editorial Universidad Nacional de Tucumán.
- Brunner, Joaquín (2011), “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”, en *Revista de Educación*, Santiago de Chile, núm. 335, pp. 137-159.
- Brunner, Joaquín (1990), “Gobierno universitario: elementos históricos, mitos distorsionadores y experiencia internacional”, en C. Cox (ed.), *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Camou, Antonio (2008), “Gobernabilidad y democracia en la universidad pública argentina. Notas para la discusión”, en S. Araujo (comp.), *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Cantini, José Luis (1997), *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- Clark, Burton (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cohen, Michael y James March (1974), *Leadership and ambiguity: the American collage president*, Nueva York, McGraw Hill.
- De Sousa Santos, Boaventura (1998), *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- De Vedia, Agustín (1974), *Derechos constitucional y administrativo. Instituciones del Derecho Público*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Del Bello, Juan Carlos y Marcos del Bello (2007), “Crisis del autogobierno universitario”, Ponencia presentada en el V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Görlitz, Axel (1980), *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Guido, Emilio (1957), *Derecho Político e historia de las ideas políticas*, Buenos Aires, Editorial Ergon.
- Ibarra Colado, Eduardo y Norma Rondero López (2001), “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para el debate en torno a la nueva universidad”, en *Revista de Educación Superior*, núm. 118, vol. 30, [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/revsup/res118/art6.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res118/art6.htm) [consulta: marzo 2014].
- Kandel, Victoria (2005), “Participación estudiantil y gobierno universitario. Nuevos actores-viejas estructuras” [Mimeo], Tesis de Maestría, FLACSO.
- Mazzola, Carlos (2006), *La república Universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis*, San Luis, Nueva editorial Universitaria.
- Mintzberg, Henry (1984), “El contexto profesional”, en H. Mintzberg, B. Quinn y J. Voyer, *El proceso estratégico*, México, Prentice Hall.
- Naishtat, Francisco y Mario Toer (2005), *Democracia y representación en la Universidad*, Buenos Aires, Biblos.
- Neave, Guy (2001), *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Buenos Aires, Gedisa.
- Nosiglia, María Catalina (2011), “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la Universidad Argentina”, en Varios autores, *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la Universidad*, Buenos Aires, Universidad de Palermo [Colección de Educación Superior].
- Nosiglia, María Catalina y Mariano Diodati (2009), “La incidencia de los organismos multilaterales en la conformación de las políticas públicas universitarias de

- Argentina. Aportes en torno al gobierno del sistema de Educación Superior (1986-2003)", en A. Ascolani (comp.), *El sistema educativo en Argentina. Estudios de Historia*, Rosario, Laborde Editor.
- Nosiglia, María Catalina y Verónica Mulle (2009), "Las transformaciones en el gobierno de las universidades argentinas: análisis de casos", en *Revista Argentina de Educación Superior*, Buenos Aires, núm. 1.
- Orlandi, Hipólito y Javier Zelaznik (1997), "El gobierno", en J. Pinto (comp.), *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Palmer Valero, Ramón (1997), "Estructura institucional del Estado", en R. del Aguila (coord.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta.
- Pegoraro, Mara y Florencia Zulcovsky (2006), "Gobierno", en L. Aznar y M. De Luca, *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Ariel.
- Samoilovich, Daniel (2006), *Escenarios de gobierno de las universidades europeas. Informes Fundación C y D* (287-309), <http://www.fundacioncyd.org/InformesCyD/ICYD%202006%20Monograf%EDas.pdf> [consulta: noviembre 2008].
- Weber, Max (1997), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

## Fuentes normativas

Leyes 1.597, 13.031, 14.297, 17.245, 20.654, 22.207, 23.068, 24.521.  
Estatutos universitarios.

### Cómo citar este artículo:

Nosiglia, María-Catalina y Verónica Mulle (2015), "El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: un análisis de los estatutos universitarios", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. VI, núm. 15, pp. 72-89, <http://ries.universia.net/article/view/1061/gobierno-instituciones-universitarias-la-ley-educacion-superior-n-24-521-analisis-estatutos-universitarios> [consulta: fecha de última consulta].